

**RASSEGNA GIURIDICA**  
a cura dell'Avvocatura della Città di Aosta  
autore e responsabile avvocato Valdo Azzoni

anno 2007 numero 2

Come i numeri precedenti, il presente lavoro si articola in tre sezioni che vogliono rispettivamente presentare: la prima, dal titolo "**Sotto la lente di ingrandimento**", uno scritto originale su un tema di particolare interesse per gli operatori e per i cittadini; la seconda, dal titolo "**Sentenze per noi**", alcune recenti decisioni degli organi di giustizia di immediato rilievo pratico per il funzionamento della complessa macchina amministrativa del Comune; la terza, dal titolo "**Una disciplina sotto esame**", alcuni passaggi salienti di una normativa in vigore, proposti con il corredo di un commento affidato prevalentemente ad estratti da sentenze rese dai giudici di tutto il Paese. In tutti e tre i casi crediamo di offrire al lettore la possibilità di capire meglio la realtà comunale e di avvicinarsi alle sue logiche, magari anche - ce lo auguriamo di cuore - di scoprire prospettive nuove di salvaguardia dei propri diritti.

**SOMMARIO**  
del numero 2/07

**SEZIONE PRIMA**

**SOTTO LALENTE DI INGRANDIMENTO**

**COME SI SCRIVONO LE REGOLE?**

di Valdo Azzoni

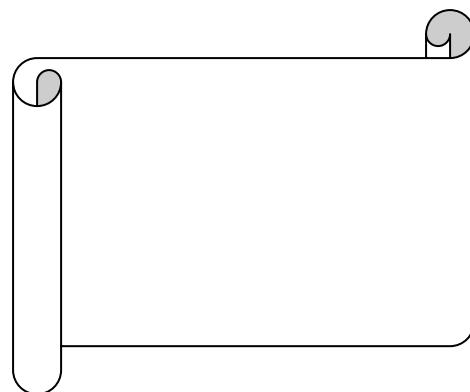


**SEZIONE SECONDA**

**SENTENZE PER NOI**

- I) TAR Lazio, II, sentenza n. 5120 del 31 maggio 2004;
- II) TAR Campania - Napoli, sentenza n. 7690 del 30 aprile 2004;
- III) Consiglio di Stato, IV, sentenza n. 6490 del 5 ottobre 2004;
- IV) Consiglio di Stato, V, sentenza n. 6301 del 27 settembre 2004;
- V) Consiglio di Stato, V, sentenza n. 6315 del 27 settembre 2004.

selezione e commenti di Valdo Azzoni  
(ha collaborato il dr. Angelo Oberto)

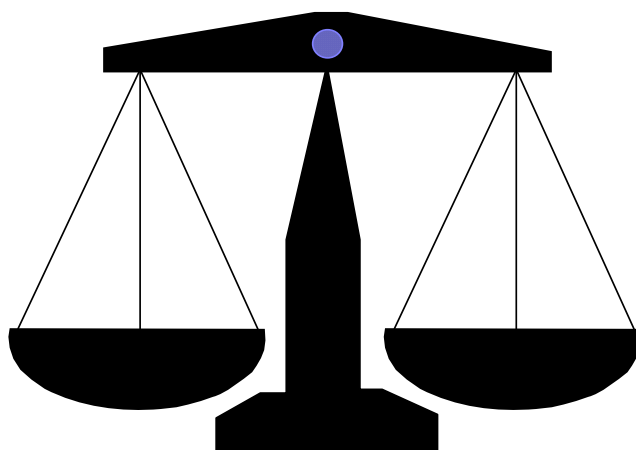


**SEZIONE TERZA**

**UNA DISCIPLINA SOTTO ESAME**

**LA DISCIPLINA DELL'IMPUGNAZIONE  
GIUDIZIARIA DEI PROVVEDIMENTI FISCALI  
DEL COMUNE DA PARTE DEL CITTADINO  
CONTRIBUENTE**

di Valdo Azzoni





## SEZIONE PRIMA

### SOTTO LALENTE DI INGRANDIMENTO

#### COME SI SCRIVONO LE REGOLE ?

Non è cosa semplice redigere il testo dei regolamenti necessari a guidare l'attività operativa e la stessa vita di relazione delle pubbliche amministrazioni. Il tanto vituperato "burocratese" incombe, nel senso che, se non altro per abitudine risalente, rischia di far capolino quel linguaggio gergale (come tale riservato agli addetti ai lavori), enfatico (quindi estraneo alla sensibilità moderna), compassato (e per ciò stesso scostante nei confronti dei destinatari del messaggio) che certamente complica più che aiutare il dialogo che viceversa ci si propone di impostare e coltivare fra chi fissa le regole e chi quelle regole è tenuto ad osservare.

E' anzi a tal punto difficile scrivere testi normativi - ancor più, naturalmente, se si tratta di raccolte ordinate e, si spera, combinate con coerenza - che non è mancato, in questi ultimi anni, un tentativo di autochiarimento e di semplificazione dei principi e delle norme comportamentali da parte delle stesse realtà che poi quei testi avrebbero adottato. Una sorta di vademecum del legislatore, ispirato a due propositi su tutti: 1) l'esigenza primaria di chiarezza, appunto, perché è società sana quella in cui una manciata di precetti (bando alle lungaggini!) sono offerti alla gente in modo tale che determinati valori risultino insieme noti e condivisi; e 2) il bisogno di intima coerenza del sistema, dimodoché, quando si allude ad un certo concetto, questo sia espresso sempre con la stessa locuzione e, quando invece il concetto sia anche solo in parte diverso, la benché minima distanza sia colta con una parola diversa o al massimo con l'apposizione, a fianco del sostantivo, di un aggettivo capace appunto di marcare la pur sottile differenza. Come si può intuire, anche questo sforzo iniziale - non sempre agevole per giuristi abituati a cimentarsi con tomi insieme ponderosi nella mole e tecnicamente sofisticati (nonché, come è naturale, a fare propri quel lessico, quella costruzione del periodo) - è un servizio reso alla sempre migliore (cioè più chiara, onesta, paritaria) relazione fra cosa pubblica e cittadino utente della sua attività.

In vetta a questa guida dei valori fondamentali che vanno preservati nella redazione dei testi, spiccano la brevità e la chiarezza. Ciò perché la norma che si va ad instaurare possiede per lo più la valenza di ordine, quindi dalla essenzialità e dalla franchezza mutua autorevolezza ed efficacia. Di qui il monito a sopprimere i passaggi che enunciano a chiare lettere il perché dei precetti (infatti non spetta alla norma il compito di formulare la propria autogiustificazione, ma ai lavori di accompagnamento e, dopo la sua approvazione, alla quotidiana fatica della dottrina, dei commentatori, degli operatori, dei giudici e - perché no ? - dei cittadini) e a eliminare i periodi involuti ed ambigui (equivoco e confusione sono nemici del buon andamento della vita pubblica in quanto favoriscono l'elusione e persino la violazione). Sommatamente raccomandabili sono lo stile asciutto, il linguaggio sintetico, le frasi purgate da ogni espressione ripetitiva (ad esempio, nella frase "tutti i responsabili degli uffici sono convocati periodicamente dal Sindaco", la parola "tutti" è inutile). Va inoltre salvaguardata la univocità, nel senso che non solo le diverse parti dell'unico documento risultante debbono rivelarsi intimamente coerenti (con eliminazione delle cosiddette norme intruse), ma, come già accennato, deve anche essere assicurata la perfetta omogeneità

terminologica. Analogo discorso deve valere per le definizioni, che sono rimesse alla dottrina e più in generale agli interpreti, per cui esse sono tollerate all'interno della norma solo quando necessarie e comunque vanno concentrate in un unico articolo, meglio se all'inizio dell'elaborato. Una sorta di indice, di vocabolario, o - come anche si dice - di legenda.

Altre regole portanti sono poi le seguenti: 1) è bandita l'abbreviazione, tranne per la parola "articolo" ("art.", ammesso peraltro solo nell'intestazione della norma); 2) le sigle (ad esempio TAR SU, ICI, CORECO, RAVA) sono consentite solo in caso di frequente ripetizione nel testo, purché, in occasione della prima citazione, la locuzione venga esplicitata per esteso (e comunque sempre a caratteri maiuscoli e senza punti di separazione fra le lettere); 3) se per la congiunzione "e" non sorge problema, la disgiuntiva "o" introduce un'alternativa che può essere o assoluta (es.: "O Roma o morte"), per cui la disgiuntiva va appunto ripetuta due volte, o relativa (es.: "Chi abita in Aosta o nei dintorni beneficia ..."), per cui si usa la locuzione "ovvero", con rigorosa esclusione sia dell'espressione "e/o" sia della doppia negazione "né ... né"; 4) da evitare i caratteri maiuscoli, anche nelle sole lettere iniziali, fatta eccezione per i nomi propri, per le denominazioni geografiche, per le parole con effetto indicativo puntuale (es.: "Stato"), mentre è da ricordare come, nelle locuzioni composite, va in maiuscolo solo l'iniziale della prima parola (es.: "Presidente del consiglio comunale"); 5) da evitare anche i neologismi e i termini stranieri, mentre occorre fare un uso molto accorto dei termini giuridici e tecnici: in particolare i primi vanno spesi nel pieno rispetto del loro significato peculiare, eventualmente da spiegare appropriatamente; 6) va privilegiata la coniugazione attiva (es.: "Il Sindaco nega il rilascio") rispetto a quella passiva (es.: "E' dal Sindaco negato il rilascio") e a quella passivante (es.: "Si nega il rilascio"); 7) per ragioni di stringatezza e di chiarezza bisogna limitare le proposizioni subordinate ed eliminare quelle introdotte con il gerundio, tipica fonte di incertezze; 8) dal momento che la norma è un comando, il suo modo verbale tipico è l'indicativo presente, non il futuro né tanto meno il congiuntivo: se la proposizione ha un senso dubitativo, occorre usare non il "qualora" seguito dal congiuntivo, ma il "se" seguito dall'indicativo; 9) è sconsigliabile l'uso dei verbi servili (es.: potere, dovere, volere) per la loro tendenza alla confusione e per la loro sostanziale inutilità in funzione di un ordine già racchiuso nell'essenza della norma: meglio dunque "fa", imperativo, rispetto a "devi fare", "sei vincolato a fare", "farai"; più pericoloso ancora il verbo "potere", che spesso nasconde, sotto il manto della possibilità, la sostanza dell'obbligo; 10) infine mai usare "venire" al posto di "essere" nelle coniugazioni passive.

Ma come si citano le altre norme alle quali si volesse o si dovesse fare richiamo all'interno di una nuova norma? Anche qui ci guidano un pugno di indicazioni semplici quanto efficaci: 1) la menzione degli articoli è seguita dall'espressione "della presente legge" (altrettanto vale per la menzione dei commi, seguita dall'espressione "del presente articolo") solo quando è opportuno evitare possibili confusioni con altre norme citate nel medesimo testo; 2) articoli e commi sono citati con la numerazione progressiva di riferimento; 3) tutti gli atti normativi sono sempre riferiti tramite la data di adozione e il loro numero progressivo, con eventuale richiamo del titolo a fini di chiarezza (es.: D.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636, recante norme sulla "Revisione della disciplina del contenzioso tributario"); 4) la formula "e successive modificazioni" (guai alla sigla "e s.m.!"), con omissione comunque dell'abituale aggiunta "e integrazioni", è ammessa solo quando è proprio la disposizione richiamata (e non l'atto in generale) ad essere stata oggetto di modifica; 5) a meno di una volontà diversa, che quindi è evidenziata appositamente, il riferimento ad un'altra norma è di tipo mobile, cioè al testo via via vigente nel tempo; 6) quando si dà il caso, il riferimento va fatto alla norma modificata, non alla norma che apporta la modifica; 7) da bandire, per l'imprecisione cui inducono, le espressioni "ultimo/penultimo comma" ovvero "artt. 5 e seguenti"; 8) corrette, e da seguire come modelli, le dizioni "D.L. 21 maggio 1978 n. 59, convertito con modificazioni, dalla legge 18 maggio 1978 n. 191" e "T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al D.L. n. 18 agosto 2000 n. 267"; 9) gli atti non numerati pubblicati nella "Gazzetta Ufficiale", ad esempio i decreti ministeriali, sono indicati con enunciazione, nell'ordine, dell'organo emanante e della data di apparizione nella "Gazzetta Ufficiale" mentre i regolamenti sono indicati così: "Regolamento

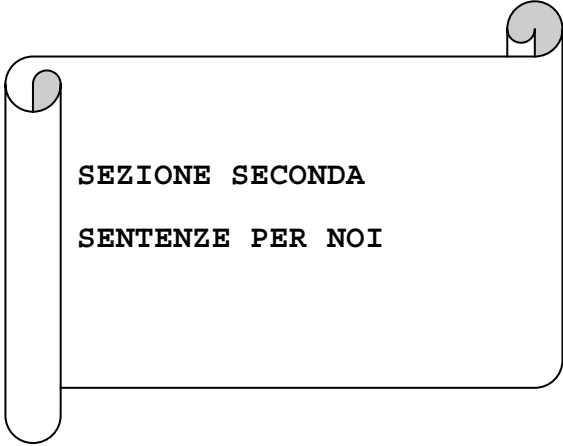
comunale di polizia mortuaria di cui alla deliberazione consiliare 30 novembre 2000 n. 40"; 10) gli atti comunitari sono indicati, quanto alle direttive, con i seguenti elementi, nell'ordine: anno, numero (di due cifre se adottati prima del 1999, di quattro cifre se adottati dopo) e sigla comunitaria (es.: "direttiva 93/36 CEE del Consiglio del 14 giugno 1993") e con sigla, numero e anno quanto ai regolamenti comunitari (es.: "regolamento CE n. 10/1999 della Commissione del 6 gennaio 1999"); 11) da evitare il rinvio ad altre disposizioni operato con l'espressione "in quanto compatibili" ovvero "in quanto non incompatibili" perché trattasi di un elemento appena ovvio, insito nel sistema.

Quanto all'entità base dell'elaborato normativo, l'articolo, esso è contrassegnato da autonomia concettuale rispetto a quelli che lo precedono e a quelli che lo seguono nel disegno complessivo dell'opera. E' dotato di una numerazione di tipo cardinale (art. 1, 2, 3 ecc.), che si appone anche quando l'articolo è l'unico presente nella legge. Il suo contenuto è di solito sintetizzato, anche a fini di ricerca, in una sommaria rubrica (la quale però non va messa nel caso di articolo unico, perché qui essa è sostituita dalla rubrica della legge stessa). L'articolo si può distribuire in uno o più commi, che sono ulteriori suddivisioni legate da stretta contiguità con gli argomenti trattati all'interno della stessa materia (per questo si considera eccessivo un numero di commi superiore alle dieci unità), a loro volta identificati da numeri cardinali progressivi seguiti dal punto (regola da rispettare anche quando l'articolo è composto da un unico comma). Ogni comma, poi, è costituito da uno o più periodi, che iniziano o finiscono con il punto e che possono a loro volta suddividersi in lettere (e queste in ulteriori sottosistemi, introdotti di nuovo da numeri).

La sequenza illustrata è vincolante: non la si può alterare né si può passare al modulo successivo se non si è transitati attraverso quelli che lo precedono.

A livello più alto, gli articoli - specie nelle raccolte più vaste, quali i codici o i testi unici - sono accorpati, a salvaguardia della coerenza della materia trattata, in capi, questi in sezioni, queste in titoli, quindi in parti e in libri: ripartizioni contrassegnate tutte, al loro interno, da numeri romani.

di Valdo Azzoni



**SEZIONE SECONDA**  
**SENTENZE PER NOI**

**I) TAR Lazio, II (presid. La Medica, estensore Capuzzi) sentenza n. 5120 del 31 maggio 2004 - G. contro Ministero Finanze (massima)**

Qualora un concorrente, a seguito dell'espletamento della prova preliminare di concorso, risulti collocato all'840° posto sugli 80 messi a concorso, la sua richiesta di accedere a tutti indiscriminatamente gli elaborati della prova, richiesta preordinata a difendere in sede giurisdizionale l'interesse a un'utile collocazione in graduatoria, si configura come astratta ed esagerata perché abnorme rispetto allo scopo perseguito

*Commento. Non è affatto azzardato sostenere che gran parte della legislazione più recente, emanata in materia di snellimento delle procedure amministrative e di riduzione all'osso dei documenti da allegare da parte del privato in vista del rilascio di un'autorizzazione, sia improntata al buon senso. A un simile parametro è, a ben vedere, ispirata l'intera legge 7 agosto 1990 n. 241, intitolata "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi".*

*E' infatti postulato di elementare quanto irrinunciabile buon senso, ad esempio, quello che vuole l'azione degli uffici pubblici soggetta ai criteri portanti dell'efficienza, dell'efficacia e della pubblicità (art. 1); non diversa è la logica secondo la quale ogni provvedimento deve contenere ed esporre una motivazione esplicita, capace di rendere evidente il perché della volontà così formulata, quello che in gergo si chiama l'iter logico-giuridico che ha presieduto all'emissione di quel particolare atto (art. 3); altrettanto vale per il dovere di riscontrare ogni richiesta del privato con una risposta formale da portare a sicura conoscenza dell'interessato o degli interessati (art. 2); principi che valgono, prima ancora di tutti questi passaggi, per l'obbligo, posto a carico delle strutture pubbliche, di dare notizia al cittadino, che a qualunque titolo appaia coinvolto in una loro iniziativa, del fatto che quella certa procedura è stata effettivamente avviata (art. 7) e che egli ha facoltà di dispiegare, in seno ad essa, una duplice attività, nell'interesse suo ma anche del servizio pubblico: di fornire tutte le informazioni utili alla composizione dei diversi interessi in gioco e di contribuire alla fase istruttoria del procedimento in corso con ragguagli, indicazioni, suggerimenti, correzioni ed altri interventi che, successivamente e liberamente valutati dai funzionari addetti alla materia, possono arricchire e completare la panoramica. Insegna infatti un altro collegio giurisdizionale amministrativo, il TAR Calabria - Reggio Calabria, con sentenza 19 maggio 2004 n. 407, che "gli articoli 10 lettera a) e 22 legge 7 agosto 1990 n. 241 prevedono due distinte forme di accesso agli atti e ai documenti amministrativi, e cioè: 1) l'accesso partecipativo, diretto ad assicurare ai soggetti nei cui confronti il provvedimento finale è destinato a produrre effetti e ai soggetti che per legge debbono intervenire, di prendere visione degli atti del procedimento, e 2) l'accesso informativo, assicurato a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti; in tale ambito, la prima forma di accesso ha la finalità principale di assicurare la pienezza del contraddittorio e della partecipazione ai soggetti coinvolti in un procedimento amministrativo che li riguarda, mentre la seconda forma ha la finalità di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale".*

*In ogni caso la correttezza procedurale - profilo che, nei termini già descritti, scandisce una tappa avanzata di democrazia adulta, traguardo ambito di una società che non considera più il cittadino come soggetto passivo della condotta delle pubbliche amministrazioni ma come coartefice del lavoro di queste ultime - non deve né vuole suonare a demagogia, a scardinamento oltre ogni misura accettabile del tradizionale impianto su cui da decenni si regge l'attività procedimentale. E' dunque vero che il diritto di accesso è riconosciuto e favorito ad ogni interessato, anzi ogni concussione di tale diritto è repressa con vigore, addirittura in sede penale. Ad ogni interessato, però, e solo a lui: di qui la necessità di chiarire dove finisce la nozione di interessato, perché è ormai assodato che "l'accesso agli atti amministrativi non può risolversi in uno strumento di controllo generalizzato dell'operato dell'amministrazione, occorrendo, al contrario, un interesse personale e concreto che legittimi la richiesta, ossia serio e non emulativo, tale cioè che, correlando l'interesse dedotto dall'istante a fondamento della propria pretesa al contenuto della pretesa medesima, se ne possa dedurre, in modo ragionevolmente congruo, che l'accesso richiesto è idoneo a soddisfare un interesse giuridicamente qualificato del richiedente" (TAR Friuli Venezia Giulia 22 maggio 2004 n. 307).*

*In siffatta visione, equilibrata e ragionevole, dell'interesse riconosciuto come rilevante dall'ordinamento si colloca pianamente la decisione in commento, che mette sui due piatti della bilancia rispettivamente, sul primo piatto, l'utilità che il ricorrente può ricavare dalla soddisfazione della propria curiosità e, sull'altro, l'esigenza che la routine della vita amministrativa non sia bloccata o anche solo ritardata da ostacoli pretestuosi, insostenibili se confrontati con la concreta redditività dello strumento operativo offerto al privato. Nel caso trattato dal collegio giudicante, il ricorrente non aveva, di fatto, alcuna possibilità di affermarsi nella competizione cui partecipava, preceduto com'era da troppi altri candidati. Consentirgli l'accesso (nonché, consequenziale a questa prima facoltà, l'estrazione di copie degli elaborati di tutti gli 839 concorrenti piazzati meglio di lui in graduatoria) non aveva nessun senso in funzione della rivendicazione giudiziaria cui egli mirava e di cui appunto egli andava verificando i presupposti. Pertanto, accordargli quel titolo equivaleva ad assecondare una condotta inutile, il che avrebbe contraddetto i valori del buon andamento e della imparzialità che la carta costituzionale statuisce alla base dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.).*

## **II) TAR Campania - Napoli (presid. Guerriero, estensore Cernese) sentenza 30 aprile 2004 n. 7690 - T. contro regione Campania (massima)**

Il bando che disciplina la gara per l'assegnazione di borse di studio vincola in primo luogo la stessa amministrazione, che non può esimersi dall'osservarlo se vuole - come deve - garantire la par condicio di tutti i concorrenti, non disponendo di alcun margine di discrezionalità di apprezzamento sul contenuto della clausola stessa

*Commento. Può sembrare strana in base alla logica comune, eppure la conclusione cui giunge il giudice amministrativo è tutt'altro che sconcertante se riletta in base a parametri giuridici attenti alla realtà fattuale, cioè al contesto in cui la problematica affrontata affonda le sue radici. Mettiamo il caso che, dopo che un certo concorso per personale dipendente è stato bandito, una delle regole portate da quel bando, fino a quel momento perfettamente in linea con la normativa in vigore, entri in contrasto e si riveli incompatibile con una nuova legge; oppure con una sentenza della Corte costituzionale che - con l'efficacia assegnata ai verdetti del nostro supremo giudice delle leggi - abroghi, cioè ponga nel nulla da lì in avanti quella certa norma e lo faccia esplicitamente perché essa collide con qualche precetto costituzionale; oppure ancora con una nuova, diversa e autorevole lettura da parte della Corte di cassazione, l'organo giurisdizionale che ha appunto il compito di supremo interprete delle leggi da applicare. Cosa ne è della prescrizione del bando che, benché legittima all'epoca della sua redazione, è per così dire diventata illegittima*

*in corso di tempo, in quanto riconosciuta non più conforme con i valori portanti del nostro ordinamento complessivamente inteso? Come devono comportarsi i portavoce della pubblica amministrazione incaricati di dare corso all'iniziativa della copertura di quel certo posto, cioè il dirigente dell'ufficio che attende l'immissione in ruolo del nuovo impiegato e i componenti della commissione di concorso nel frattempo nominati? In particolare costoro a cosa si debbono attenere nel valutare le diverse (e spesso numerose) candidature: al tenore della indicazione del bando, che è pur sempre, nel caso specifico, l'unico dato formale certo, scritto e puntuale, oppure alla regola che emerge dalla nuova realtà giuridica come risulta, con maggiore o minore precisione ma comunque con significativa certezza, dalla volontà di chi di dovere (Parlamento, Corte costituzionale, Corte di Cassazione che sia)?*

*La decisione di cui parliamo risponde all'interrogativo perché - molto opportunamente, anche se a prima vista può sorgere qualche dubbio - ribadisce l'obbligo delle commissioni preposte ai concorsi (o alle gare di appalto, dove il meccanismo è lo stesso) di osservare rigorosamente i precetti specifici contenuti nel bando di concorso (o di gara). Non a caso quest'ultimo assume, nel gergo tecnico, la definizione di *lex specialis*, cioè di disciplina ad hoc di quella certa procedura. I paletti della procedura sono infatti fissati una volta per tutte e nessuno può discostarsene, pena la lesione di un valore assoluto in questo genere di confronti allargati: la *par condicio concurrentium*. Insomma, a differenza di quanto succede in altri settori della vita (e pure in parecchie altre vicende giuridiche), le regole non si possono cambiare in corso d'opera: una volta avviata l'iniziativa, è del tutto comprensibile che i candidati siano, da lì in avanti, trattati tutti nella stessa maniera, in forza di regole certe e sulla base di comandi (ad esempio, quelli relativi ai documenti da produrre) e di divieti (ad esempio, quelli relativi alla fedina penale) predeterminati senza incertezze. La loro modifica, la loro alterazione non potrebbero, a quel punto, che suonare a scorrettezza, a privilegio, ad arbitrio. Situazioni che ovviamente il diritto si preoccupa di impedire.*

*Altra ovvia implicazione di detta impostazione è che, se l'amministrazione che ha bandito il concorso (o la gara) ritenesse di allinearsi alla nuova regola nel frattempo subentrata (in gergo si parla di *ius superveniens*), non avrebbe che un mezzo, quello di ricominciare di bel nuovo l'intera procedura annullando tutte le decisioni prese al riguardo fino a quel momento e azzerando ogni atto compiuto di conseguenza. Soluzione sì opposta alla precedente, ma che conferma a suo modo il criterio sopra enunciato, cioè che le regole, una volta proclamate, vanno rispettate (a meno di non spazarle via dal panorama giuridico con i soli strumenti tipici consentiti dal sistema).*

### **III) Cons. Stato, IV (presid. Salvatore, estensore De Felice) sentenza n. 6490 del 5 ottobre 2004 - C. contro Ministero Tesoro (estratto)**

... OMISSIS...

Il Collegio concorda certamente sul principio che il procedimento disciplinare è autonomo rispetto a quello penale, e pertanto l'amministrazione, specialmente a seguito di proscioglimento del dipendente per insufficienza di prove, deve procedere ad una autonoma valutazione dei fatti, fornendo motivazione adeguata della sanzione eventualmente adottata. Tale autonoma valutazione è nella specie sussistita, basata sulla sufficiente documentazione degli addebiti contestati al C., come risulta dai verbali della Commissione (in particolare verbale redatto in data ...), e come riportato in sentenza di primo grado, nella quale si sottolinea che il C. è stato assolto per insufficienza di prove, a differenza degli altri due coimputati, assolti per non avere commesso il fatto. Nella sentenza penale il medesimo C. "dichiara di avere fatto parte della resistenza argentina ... ammette di avere acquisito informazioni ... per procurarsi armi ... (avrebbe svolto) un ruolo attivo nell'ambito di movimenti rivoluzionari". Né ha rilievo il fatto che il procedimento penale si sia concluso con assoluzione dubitativa. Vale infatti il principio, ricordato anche nella sentenza impugnata, che determinati fatti, ritenuti espressione di gravi carenze del dipendente del senso dell'onore e del senso morale (ma con un "materiale indiziario inquietante", così si esprimeva la Commissione di

disciplina, riprendendo le considerazioni del giudice penale, che tuttavia assolveva per insufficienza di prove), ben possono condurre alla destituzione anche nel caso in cui i fatti accertati in sede penale non abbiano comportato condanna (in tal senso anche Cons. Stato, V, 9 gennaio 1993 n. 51). Non ha pregi la censura riguardante la estraneità dei fatti al rapporto di servizio, né la supposta sproporzione tra gravità dei fatti e sanzione irrogata. La sanzione destitutiva ai sensi dell'art. 84, lettera a, R.D. n. 3/1957 (cosiddetto testo Unico sugli impiegati civili dello stato) è stabilita per reprimere tutti quei comportamenti del pubblico dipendente che arrechino pregiudizio alla dignità delle funzioni esercitate e possano fare temere che queste ultime non siano espletate correttamente, tali essendo anche quelli che, seppure estranei al servizio, si dimostrino in qualche modo lesivi del prestigio e del decoro della pubblica amministrazione (Cons. Stato, V, 13 gennaio 1999 n. 24). Con riguardo alla proporzione, il principio di proporzionalità è il principio generale dell'ordinamento: esso implica che la pubblica amministrazione debba adottare la soluzione idonea ed adeguata, comportante il minor sacrificio possibile per gli interessi compresenti. Di tale principio si fa applicazione, maggiormente, in materia di limitazione di proprietà, di attività di autotutela, di ordinanze di necessità ed urgenza, di tutela ambientale, e appunto di irrogazione di sanzioni (sia amministrative che nell'ambito dell'ordinamento interno del rapporto di pubblico impiego). Il principio di proporzionalità in materia sanzionatoria è, più specificamente, principio generale di giustizia sostanziale, come dimostra l'art. 2106 codice civile, in ambito della disciplina del rapporto di lavoro, che fa riferimento alla gravità dell'infrazione. In sede di irrogazione di sanzioni disciplinari, deve sempre sussistere una proporzione tra il fatto contestato e la misura della sanzione inflitta (Corte costituzionale sentenza 18 gennaio 1991 n. 16; Cons. Stato, IV, 22 giugno 2000 n. 3541). Innanzitutto, vale la considerazione di principio, più volte ribadita da questo Consesso in sede giurisdizionale (tra tanti, Cons. Stato, IV, 28 gennaio 2002 n. 449), che la determinazione relativa alla entità della sanzione disciplinare è espressione di una tipica valutazione discrezionale della pubblica amministrazione datrice di lavoro, di per sé insindacabile dal giudice amministrativo, tranne nei casi in cui appaia manifestamente anomala o sproporzionata o particolarmente severa in quanto determinata nel massimo consentito, e che il giudice non può sostituire la propria valutazione a quella dell'amministrazione, ma può soltanto verificare che l'atto sia sorretto da adeguata motivazione e basato su fatti manifestamente gravi e tali da indurla a considerarli incompatibili con la prosecuzione del rapporto di lavoro. Al Collegio, in ogni caso, non pare sia illogico e ingiusto sostanzialmente l'apprezzamento dell'amministrazione, che, sulla base di fatti risultanti da processo penale, pur conclusosi con assoluzione per insufficienza di prove, ma di particolare gravità (tentativo di omicidio aggravato e porto e detenzione di armi), e sottoponendo tali fatti ad autonoma valutazione, adotti il grave provvedimento di destituzione, ritenendo incompatibile tale comportamento con la prosecuzione del servizio.

*Commento. La decisione coglie e segnala opportunamente la distanza che intercorre fra i due giudizi coinvolti (e le due giurisdizioni preposte all'uno e all'altro) - cioè fra la procedura disciplinare e il giudizio penale - anche quando, sottesa da entrambi, è la stessa vicenda umana e personale.*

*Le due prospettive sono diverse, gli stessi punti di riferimento e parametri di valutazione lo sono. E' quanto appunto sostengono i giudici della Corte Suprema laddove affermano che l'assoluzione in sede penale non equivale tout court ad assoluzione in sede disciplinare; anzi, le conclusioni, di segno favorevole al lavoratore imputato, così come raggiunte nella prima sede, possono formare la base per conclusioni di segno diametralmente opposto in sede amministrativo-disciplinare, dove l'interesse tutelato è difforme da quello protetto nella prima. Se, quanto a quest'ultima, non è stata raggiunta la (giuridicamente) ragionevole certezza della colpevolezza dell'imputato rispetto all'imputazione, cosicché si è dovuti fatalmente ripiegare su una determinazione di innocenza, non è detto che non siano nel frattempo emersi dati, riferimenti e segnali consistenti da valere, nella sede disciplinare, come convincenti ed esaustivi per la proclamazione della rottura del rapporto di fiducia intercorrente fra ente datore di lavoro e lavoratore. Un conto, insomma, è che l'accusa*

*(nella specie: di omicidio) risulti provata, un conto è che, nel corso delle indagini per quell'omicidio, abbiano ad individuarsi indizi di infrazione agli obblighi di lealtà e trasparenza del lavoratore verso il suo datore di lavoro.*

**IV) Consiglio di Stato, V (presid. Frascione, estensore Farina) sentenza n. 6301 del 27 settembre 2004 - Società S.M.I. contro regione Abruzzo (massima)**

Nel processo amministrativo lo strumento cautelare ha lo scopo di limitare la portata di eventuali danni non riparabili in futuro e determinati dal tempo occorrente per la definizione del giudizio, a fronte della immediata produzione di effetti negativi

*Commento. Nel processo amministrativo la richiesta di una misura cautelare - cioè di un provvedimento transitorio la cui efficacia è al massimo ristretta alla fase istruttoria, per cui viene fatalmente meno con l'adozione della sentenza conclusiva di quel dato segmento processuale - è puramente eventuale, anche se, in numerose situazioni, a causa della stessa particolare combinazione degli eventi, finisce per assumere di fatto un'importanza pressoché decisiva. Non sempre il ricorrente la richiede, non sempre il giudice la concede. Del resto, neanche a livello costituzionale è prevista come momento necessariamente contemplato dai singoli processi. E dire che la tutela interinale (dall'avverbio latino "interim", che significa "frattanto") protegge il bene o l'interesse in gioco proprio per evitare che il verdetto finale finisca per affermarsi come la classica vittoria di Pirro, anzi come un'insopportabile beffa per il vincitore.*

*Facciamo l'esempio dell'ordinanza di demolizione di un fabbricato emessa dal Comune; a nulla gioverebbe al titolare dell'immobile l'impugnazione del provvedimento avanti il giudice amministrativo se non potesse invocare allo stesso tempo la sospensione dei suoi effetti negativi, effetti che, in mancanza, decorrerebbero istantaneamente. La sentenza definitiva verrà più tardi, magari a distanza di mesi; nel frattempo il giudice può emanare, se richiesto, un'ordinanza con cui si dispone che l'applicazione del procedimento impugnato è rinviata ad epoca successiva, a quando subentrerà la decisione nel merito, mentre nel frattempo essa resta sospesa.*

*Ovviamente, come del resto già anticipato, la semplice presentazione della richiesta non comporta automaticamente la concessione della sospensiva. La legge prescrive la presenza di due requisiti, che nella prassi processuale sono indicati entrambi con locuzioni latine: il periculum in mora e il fumus boni iuris. Si tratta, rispettivamente, della previsione di un danno grave e irreparabile derivante dall'esecuzione immediata del provvedimento sottoposto a giudizio e della sensazione che le ragioni giuridiche esposte dal ricorrente, per quanto deliberate (cioè esaminate) ancora solo sommariamente dal giudice, non suonano infondate e potrebbero condurre, più in là nel tempo, all'accoglimento del ricorso. In altre parole il giudice avverte il rischio che l'attesa giochi contro il titolare della posizione incisa dal provvedimento impugnato e così - non potendo pervenire subito alla trattazione nel merito della controversia, per lo più a causa della mole di lavoro che assilla i ruoli di udienza - preferisce adottare la soluzione al momento meno devastante. Da ricordare che, una volta concessa, la sospensione può sempre essere revocata al venir meno delle condizioni fattuali che l'avessero determinata. Non solo, contro la sospensione accordata o negata dai tribunali amministrativi regionali - che sono gli organi della giustizia amministrativa di primo grado - è consentito il ricorso in appello avanti il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, la cui pronuncia è invece inappellabile.*

**V) Consiglio di Stato, V (presid. Elefante, estensore Carboni) sentenza n. 6315 del 27 settembre 2004 - U.S.L. Lombardia contro M. (massima)**

Posto che la sentenza deve essere sottoscritta da due componenti del collegio, salvo il caso che il presidente sia anche estensore, in quest'ultima ipotesi l'indicazione della qualità di estensore diviene

essenziale ove lo stesso presidente non sia il relatore indicato in epigrafe, essendo l'unico elemento che giustifica la sottoscrizione da parte di un solo componente del collegio anziché di due; ne consegue che, mancando quell'indicazione, si versa in ipotesi di nullità per mancata sottoscrizione del giudice, prevista dall'art. 161, comma 2, codice procedura civile, vizio rilevabile anche d'ufficio

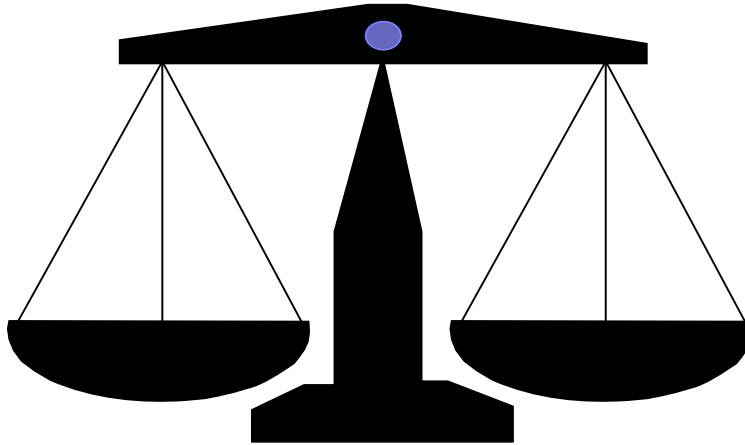
*Commento. Da quante sottoscrizioni deve essere suggellata la sentenza emanata da un organo collegiale? Al massimo da due, prescrive il codice di procedura civile, al quale in proposito il diritto processuale amministrativo si rifà. Recita infatti l'art. 132, ultimo comma, c.p.c.: "La sentenza emessa dal giudice collegiale è sottoscritta soltanto dal presidente e dal giudice estensore. Se il presidente non può sottoscrivere per morte o per altro impedimento, la sentenza viene sottoscritta dal componente più anziano del Collegio, purché prima della sottoscrizione sia menzionato l'impedimento; se l'estensore non può sottoscrivere la sentenza per morte o altro impedimento è sufficiente la sottoscrizione del solo presidente, purché prima della sottoscrizione sia menzionato l'impedimento". Occorrono dunque le sottoscrizioni del presidente del consesso e del giudice estensore, la cui persona generalmente coincide con quella del relatore, cioè di colui al quale era stata assegnata l'istruttoria della pratica in vista della sottoposizione al plenum dell'organo. Due dunque, in genere, le firme in calce alla decisione. Si tratta di un "requisito essenziale della sentenza che solo con essa acquista giuridica esistenza e, pertanto, la sua mancanza - pur involontaria - rende di per sé nulla insanabilmente la sentenza medesima per difetto di un elemento costitutivo, senza che possa ovviarsi né con il procedimento di correzione degli errori materiali né tanto meno con la rinnovazione della pubblicazione da parte dello stesso organo che - emessa la pronuncia - ha ormai esaurito la sua funzione giurisdizionale" (Cass., III, 29 maggio 2001 n. 7275 e Sez. Lav., 13 gennaio 2001 n. 423). Una nullità assoluta e insanabile, al punto da doversi parlare di "inesistenza giuridica" della decisione (condizione estrema, che la rende insuscettibile di sanatoria neanche attraverso il passaggio in giudicato) "senza che assuma alcun rilievo il fatto che il componente di cui manca la sottoscrizione abbia partecipato o meno alla deliberazione della sentenza stessa. Il suddetto vizio, rilevabile anche d'ufficio, comporta, anche in esito al giudizio di cassazione, la rimessione della causa al medesimo giudice che ha emesso la sentenza carente di sottoscrizione, il quale viene investito del potere-dovere di riesaminare il merito della causa stessa e non può limitarsi a una semplice rinnovazione della sentenza" (Cass., Sez. Lav., 4 dicembre 2000 n. 15424).*

*Le due sottoscrizioni potrebbero però ridursi ad una sola, qualora il presidente si rendesse responsabile, oltre che dei compiti connessi alla sua funzione di primus inter pares, anche della stesura materiale del testo del provvedimento. In questo caso basta un'unica firma, apposta nella duplice qualità. La quale duplice qualità si presume, in mancanza di indicazioni contrarie, posto che "nella normalità dei casi la motivazione è stesa dal medesimo relatore" (Cass., Sez. Lav., 5 agosto 2003 n. 11831 e I, 29 maggio 1999 n. 5250), che è "apprezzamento discrezionale del presidente di sostituire se stesso o altro giudice al relatore designato anche all'udienza di discussione senza che occorra alcuna motivazione o comunicazione" (Cass., Sez. Lav., 26 aprile 1991 n. 4589) e che non è espressamente sanzionata l'omessa enunciazione della o delle qualifiche con riferimento alle quali la sottoscrizione è apposta (Cass., III, 22 settembre 2000 n. 12528). Tale presunzione viene dunque meno solo allorché robusti, convergenti indizi orientino in senso contrario, come capita allorché risulti che "altro membro del collegio sia indicato come relatore della causa, manchi un apposito provvedimento con cui lo stesso presidente si sia attribuito tale incarico ex art. 276 c.p.c. e manchi altresì la specifica indicazione della qualità di estensore che in tal caso deve accompagnare la sottoscrizione del solo presidente (art. 119, comma 3, disposizioni di attuazione del c.p.c.) mentre resta ininfluenza, al riguardo, che questi abbia sottoscritto alcune pagine intermedie della stessa sentenza; né vale ad escludere tale nullità l'eventuale apposizione di "sigle", ipoteticamente attribuibili all'estensore, su alcuni fogli del documento, posto che, in ogni caso, la disposizione di cui all'art. 132 c.p.c., nel prevedere la sottoscrizione del giudice, esige che la firma sia apposta in calce alla sentenza, solo in tal modo potendosi individuare il magistrato*

*autore del provvedimento nella sua globalità". Così Cass., Sez. Lav., 23 maggio 2001 n. 705; conforme Cass., III, 22 settembre 2000 n. 12528 secondo cui la presunzione torna ad affermarsi e a prevalere ove manchi l'indicazione del giudice relatore nel decreto di fissazione dell'udienza di discussione.*

*In altri termini: cosa succede quando la sottoscrizione è una sola (ovviamente quella del presidente, perché diversamente sussisterebbe comunque un vizio), ma la qualifica del sottoscrittore non risulta dal tenore complessivo della sentenza? Si può presumere che il presidente sia anche l'estensore, ma una simile presunzione non regge più nel caso in cui un altro giudice sia stato indicato come relatore. In questa particolare situazione, non essendo sostenibile la coincidenza fra estensore (-presidente) e relatore, l'unica sottoscrizione reperibile andrebbe ricondotta alla funzione presidenziale e mancherebbe quella - anch'essa indispensabile - del secondo giudice. Di qui la nullità insanabile del provvedimento, suscettibile di gravame nell'ulteriore grado di giudizio ove tale vizio finirebbe rilevato dal giudice di sua iniziativa (o ex officio, come pure si dice) e cioè anche in mancanza di una espressa eccezione mossa dalla parte interessata.*

*La decisione commentata dimostra la vulnerabilità, sotto il profilo formale, delle sentenze. Queste, quand'anche accuratamente costruite sul versante contenutistico, rischiano infatti di essere travolte nel nulla per via di una semplice sbadataggine.*



### **SEZIONE TERZA**

#### **UNA DISCIPLINA SOTTO ESAME**

## **LA DISCIPLINA DELL'IMPUGNAZIONE GIUDIZIARIA DEI PROVVEDIMENTI FISCALI DEL COMUNE DA PARTE DEL CITTADINO CONTRIBUENTE**

Il cittadino contribuente che entra in rotta di collisione con il Comune, inteso quest'ultimo vuoi come ente impositore delle imposte di sua pertinenza vuoi come soggetto riscossore delle stesse, ha la possibilità di rivolgersi ad un organo neutrale, che giudicherà il suo caso senza ombre di sudditanza nei confronti di alcuna delle parti in lite. E' questa la via giudiziaria alla composizione del conflitto, l'unica che dia la sicurezza di una risposta equa, per di più al presente anche molto sollecita (la decisione di primo grado sopraggiunge nel giro di circa sei/otto mesi dall'instaurazione della causa); a ben guardare, però, di risposte ce ne può essere anche un'altra, che oggi – in un clima di recuperata comprensione delle rispettive ragioni e in una logica improntata a lealtà e correttezza, come vuole lo Statuto dei diritti del contribuente (art. 10, comma 1, legge 27 luglio 2000 n. 212) – è sempre più battuta in quanto capace di evitare lunghi contenziosi, stremanti e costosi per entrambi i contendenti. Il tutto in linea con quel sano spirito di mutua collaborazione già indicato dalla Costituzione repubblicana come momento garante dei valori di buon andamento e di imparzialità nella vita amministrativa (art. 97), uno spirito che però, per affermarsi come costruttivo e vincente, deve anche rispondere a requisiti di ficcante rapidità se vuole scongiurare il rischio opposto, di fare decorrere i tempi utili all'impugnazione in sede giudiziaria. Tempi che – per vincolante previsione di legge - sono tutt'altro che infiniti, in quanto, come vedremo da qui a breve, caratterizzati dalla perentorietà (sono, come anche si dice, stabiliti a pena di decadenza), cosicché la loro violazione impedisce al giudice di addentrarsi nella valutazione della sostanza della questione (il cosiddetto merito), costringendolo ad arrestarsi sulla soglia del processo con una dichiarazione di inammissibilità del ricorso. Una via, quella del contatto diretto e ancora pre-giudiziario fra il contribuente e il Comune (tuttavia non tale da precludere, in caso di mancato accordo, di rivolgersi al giudice, purché beninteso ce ne sia ancora il tempo), che si rende davvero raccomandabile in numerose situazioni, anche perché - consentendo al contribuente di dimostrare subito e con il minimo aggravio di formalità le sue buone ragioni, magari esibendo i documenti la cui mancanza iniziale ha impedito l'immediata, corretta soluzione del caso – permette al contempo al personale degli uffici di rivelare quella che è, che deve essere, la loro vera natura: il lato più razionale e aperto, più comprensivo e disponibile, del servizio, che finalmente ha preso il posto, deve avere preso il posto, del taglio "burocratico" a lungo tramandato all'interno delle amministrazioni e che,

nella vox populi, equivale ad atteggiamento bizantino, prepotente, ingiustificato e prima ancora incomprensibile.

Insomma, quando gli capita di ricevere un avviso di accertamento o una cartella esattoriale dal Comune o dall'impresa da esso incaricata di procedere alla riscossione del tributo, è consigliabile al contribuente di rivolgersi con fiducia, peraltro non disgiunta dalla ferma determinazione a chiarire in fretta la propria posizione, agli sportelli comunali e lì domandare del funzionario responsabile di quello specifico procedimento aperto a suo carico (le cui generalità devono essere riportate nel testo del provvedimento notificato, altrimenti risponde il dirigente del reparto) onde ottenere i chiarimenti del caso. Se si vuole percorrere questa strada – ed è scelta esclusiva del diretto interessato seguirla o no – occorre infatti guardarsi bene dal perdere tempo. Mai come in questo caso il tempo è prezioso. Se è vero infatti che lo strumento del contatto diretto fra cittadino e uffici aggira le lungaggini e insieme risparmia l'esborso di denaro, non di rado cospicuo, legato all'affidamento della difesa tecnica ad un professionista abilitato ad assistere e rappresentare i cittadini avanti le commissioni tributarie, bisogna ricordare pur sempre che, nel frattempo, i giorni passano senza che l'iniziativa di cui parliamo ne possa paralizzare il decorso. Anzi, più ci si avvicina alla boa dei sessanta giorni, più il reclamante rischia di ritrovarsi con in mano non più di un pugno di mosche: sessanta giorni è appunto il termine contemplato dalla legge (oggi l'art. 21, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992 n. 546 sul vigente rito del contenzioso tributario, il corpus normativo che racchiude tutti gli articoli che saranno citati da qui in avanti) per notificare il ricorso giurisdizionale. In altre parole sul cittadino grava il pericolo di non riuscire ad acquisire, in quel ristretto arco di tempo, un provvedimento formale con il quale l'ufficio riconosca onestamente il proprio errore e riformi le sue precedenti indicazioni, e si veda così preclusa l'alternativa giudiziaria perché a quel punto ne sarebbe irreparabilmente decaduto. E' vero che, anche nel corso del processo e persino dopo la sua conclusione, l'ufficio comunale coinvolto può ritornare sui suoi passi e riformare l'atto portato all'esame del giudice, però questa fase – che in gergo tecnico prende il nome di autotutela – è rimessa totalmente alla sfera di discrezionalità dell'ente pubblico, con ben ridotte armi a disposizione del privato per incidere sui contenuti della parola ultima pronunciata dal pubblico apparato.

Analizziamo a questo punto le modalità procedurali del rito tributario, in modo da capire per lo meno come si metta in moto il meccanismo del processo. Tutto comincia con il pervenimento, all'indirizzo del contribuente, di un atto del Comune adottato in materia tributaria, in forza del quale gli sia imposta una prestazione (per lo più in denaro) ovvero gli si neghi un'esenzione o ancora gli si rifiuti un rimborso: un atto, insomma, con il quale si incida sulla sua sfera giuridica. In tal caso il contribuente, se non entra nell'ottica di idee di aderire al contenuto, a lui sfavorevole, portato da quell'atto, può presentare ricorso alla locale commissione tributaria provinciale, cioè al giudice tributario di primo grado. Dice infatti la legge che “il processo è introdotto con ricorso alla commissione tributaria provinciale” (art. 18, comma 1, d. lgs. n. 546/1992 citato). La procedura di instaurazione del relativo giudizio è però articolata e complessa e sarà bene eseguirla attentamente, costellata com'è da paletti e scadenze, perché diversamente si rischia di incappare in uno o più errori che possono anche costare l'improcedibilità dell'iniziativa presa e la sua anticipata, definitiva chiusura per motivi formali. Infatti il ricorso, inteso come documento che contiene la contestazione della pretesa, non va presentato subito agli uffici della commissione tributaria provinciale di Aosta, chiamata a pronunciarsi sulla controversia e che al momento ha sede in viale Carducci n. 2; no, prima di essere depositato lì, in originale o in copia, l'atto va notificato al Comune, cioè all'ente pubblico che lo ha emanato, nella persona del Sindaco che per legge dell'ente è il legale rappresentante agli occhi dei terzi.

Seguendo una ideale scaletta, diciamo che il privato, tratte le proprie valutazioni e convintosi della proficuità della resistenza tecnica davanti al giudice, deve prima di tutto stendere per iscritto e sottoscrivere il ricorso (vedremo più oltre quando gli è consentito di farlo da solo senza il patrocinio di un difensore appartenente ad una delle categorie ammesse, numerose ma definite), quindi comunicarlo ufficialmente all'amministrazione alla quale si oppone. Per assolvere a questa

essenziale e imprescindibile incombenza di avvio della macchina della giustizia, egli può avvalersi, a sua scelta, di uno dei tre sistemi offertigli alternativamente dalla legge, due dei quali molto convenienti e spicci in aggiunta a quello – direi classico - della notifica tradizionale, che contempla l'intervento degli ufficiali giudiziari, i quali operano anche in questa circostanza secondo le regole dettate dal codice di procedura civile per le notifiche ordinarie, cioè in base agli artt. 137 e seguenti di quel codice. Le due alternative all'opera degli ufficiali giudiziari, ammesse dallo speciale rito tributario, sono le seguenti, entrambe affidate allo stesso contribuente che le può sbrigare personalmente senza diaframmi: la notifica per il tramite del servizio postale di Stato, e ciò "mediante spedizione dell'atto in plico senza busta raccomandata con avviso di ricevimento" (in modo che non si abbia l'alibi né si subisca l'eccezione di avere spedito una busta vuota), oppure la consegna fisica al personale del Comune addetto a ricevere questo tipo di atti, il quale è tenuto a rilasciarne ricevuta apponendo timbro e data di ricezione su una copia (art. 16, commi 2 e 3).

Come già anticipato, la legge è scrupolosa nel sottolineare che l'operazione di notifica, comunque compiuta, deve avvenire "a pena di inammissibilità entro sessanta giorni dalla data di notificazione dell'atto impugnato" (art. 21, comma 1), nel senso che fra la notifica dell'atto autoritativo, da parte del Comune, al contribuente e la replica di quest'ultimo non devono passare più di sessanta giorni, computati secondo il tradizionale criterio di numerazione enunciato dal codice civile per cui il giorno di partenza del calcolo non viene compreso nel totale mentre lo è il giorno d'arrivo. Se per caso il termine di sessanta giorni – apparentemente ampio ma di fatto assai ristretto, specie con riferimento alle questioni più complicate, più nuove e più controverse - non è rispettato, la commissione tributaria si vede automaticamente sottratto il potere di giudicare e al cittadino non resta che sperare nel buon cuore dell'ente avversario e in una correzione in cosiddetta autotutela contro il cui diniego le armi sono scarse e spuntate. Buon proposito è dunque quello di tenere bene a mente la scadenza, che opportunamente il legislatore ha voluto fosse ricordata espressamente nell'atto da impugnare (così l'art. 19, comma 2).

Una volta che il ricorso sia stato notificato al Comune, in una delle tre maniere illustrate, il contribuente deve avere cura di recapitarlo agli uffici della commissione tributaria provinciale, perché è chiaro che, fino a questo punto, il giudice è ancora all'oscuro di tutto. Il recapito può avvenire anch'esso o con la consegna materiale (e anche qui gli impiegati rilasceranno una ricevuta attestante la data della produzione) o con la trasmissione a mezzo posta (in questo caso quella destinata a fare fede è la data di ingresso, impressa dal servizio postale, data che, per la validità dell'iniziativa, deve rientrare all'interno dei trenta giorni di cui s'è detto, con la conseguenza che non rileva il giorno, magari tardivo, in cui il plico è stato effettivamente consegnato alla commissione dal postino). Dunque, curata la notifica (ripeto: non importa se con l'ausilio dell'ufficiale giudiziario oppure affidando il plico alle poste oppure consegnando personalmente all'ufficio competente il documento contenente il ricorso), il contribuente non deve starsene con le mani in mano ma ricordare di essere solo a metà dell'opera: l'ultimo obbligo che incombe su di lui, affinché la lite sia incardinata ed egli possa attendere serenamente di essere convocato per la discussione, è di depositare il ricorso – cioè l'originale in precedenza notificato ovvero una fotocopia di esso, sulla quale egli stesso avrà avuto la premura di attestare che essa è "conforme", cioè analoga ma non necessariamente identica, all'originale in suo possesso – nella segreteria della commissione tributaria provinciale di Aosta, la quale provvederà ad istruire gli atti successivi che condurranno all'udienza di discussione e di qui alla sospirata sentenza. Insieme con il ricorso ("unitamente" dice l'art. 22, comma 4) il ricorrente deposita, in una unica copia, i documenti che sottopone all'attenzione del giudice a corredo, supporto e documentazione delle proprie tesi e delle proprie richieste. Se la credibilità dei documenti presentati fosse da qualcuno contestata in corso di lite, il giudice ha il potere di ordinare, in vista di un raffronto, l'esibizione degli originali (art. 22, comma 5).

Anche qui il termine – ancora più breve (trenta giorni) perché ridotto alla metà di quello utile alla notifica (sessanta giorni) – è espressamente prescritto "a pena di inammissibilità" (art. 22, comma 1), con la conseguenza, fra l'altro, che, se anche la parte avversaria, cioè la pubblica

amministrazione che ha spiccato l'atto impugnato, si dovesse costituire in giudizio per difendersi, dimostrando così palesemente di avere ricevuto il quanto di sfida lanciatole dal privato e di volersi predisporre a combattere, ciò nonostante la sanzione di inammissibilità colpirebbe comunque il gravame, al contrario di quanto succede nel processo civile dove la costituzione del convenuto sana tutte le eventuali irregolarità commesse dall'attore in occasione della notifica. Il difetto, agli occhi del legislatore, è talmente grave, talmente irrecuperabile che, ai sensi dell'art. 22, comma 2, la sanzione dell'inammissibilità può essere irrogata d'ufficio dal giudice anche se manca l'obiezione della parte interessata e persino in una fase successiva del processo: tale vizio procedurale è infatti dichiarato "rilevabile in ogni stato e grado del giudizio".

Il deposito del ricorso e dei suoi allegati, comprensivi della "fotocopia della ricevuta di deposito o della spedizione per raccomandata a mezzo del servizio postale" (art. 22, comma 1), è dunque il momento in cui si incardina il processo perché prima di allora la lite è circoscritta alle parti, solo esse ne conoscono i termini mentre il giudice è ancora all'oscuro di tutto non essendo stato coinvolto. Da lì in avanti, invece, il giudice deve considerarsi informato della procedura aperta dal contribuente e anzi ne diventa il regista operativo e quindi l'organo responsabile dovendo provvedere, per ordine della legge, al compimento di determinate operazioni che costituiscono la trama, l'ossatura istruttoria del processo e che, attraverso quella, preparano la materia del contendere in vista della decisione.

Saldo a questo punto un debito che, qualche riga sopra, ho contratto con il lettore. Riguarda l'obbligo per il cittadino di munirsi di una difesa qualificata nella persona di uno o più professionisti abilitati al patrocinio e la possibilità per lui, secondaria e anzi eccezionale, di difendersi da solo avanti le commissioni tributarie. Possibilità che la legge sì gli concede ma, a parte il caso in cui il diretto interessato sia personalmente in possesso dei titoli professionali per esercitare il ministero di difensore a favore di terzi, unicamente per cause in cui la posta in gioco (l'imposta o la sanzione, ad esempio) sia inferiore all'importo di 2.582,28 euro (art. 12, comma 5). Al di sopra di questa faticosa soglia, dettata nell'anno (il 1992) di varo della riforma del processo tributario e forse oggi inadeguata, è indispensabile l'assistenza di un professionista, iscritto al relativo albo, appartenente ad una delle tante categorie enumerate all'art. 12, comma 2, e che vanno dagli avvocati, dottori commercialisti e periti commerciali, autorizzati a trattare qualunque materia oggetto di lite, a categorie tecniche a loro volta specialistiche come gli ingegneri, gli architetti e i geometri e numerose altre, per le materie rientranti nell'attività consueta del loro settore.

A quel punto, l'abbiamo già annotato, la regia del rito passa fra i compiti del giudice, più esattamente nelle mani del presidente di quella sezione, fra le quattro oggi esistenti in seno alla commissione tributaria provinciale di Aosta, alla quale, in base ad una scelta determinata dalla casualità della rotazione, è stata assegnata la pratica. Il presidente compie subito un esame preliminare del ricorso per assicurarsi che non presenti delle evidenti imperfezioni che possano comportare la sanzione di inammissibilità e se del caso dichiara quest'ultima con un suo decreto (art. 27). Superata questa prima griglia di verifica, il presidente nomina, fra i giudici assegnati alla sua sezione, il giudice relatore (art. 30), cioè quello che dovrà studiare approfonditamente la specifica vertenza e dovrà sottoporre l'esito della sua analisi ai colleghi del collegio al momento della trattazione per la decisione collegiale.

Con questo tassello siamo catapultati su un gradino avanzato del processo, ormai già in vista dell'udienza di trattazione, con data stabilita dal presidente, nel cui corso sarà discussa la questione e alla cui conclusione i tre giudici componenti il collegio si chiuderanno le porte alle spalle per meditare (appunto nel ristretto della "camera di consiglio") e per procedere alla "delibazione" dei problemi, cioè alla loro disamina, e quindi alla "deliberazione" del verdetto. Qui siamo dunque su un terreno che non appartiene al tema che ci siamo proposti in avvio e sul quale, se mi sarà possibile, mi cimenterò in un prossimo numero di questa Rivista.

E' però necessario aggiungere una informazione alle tante che abbiamo tentato di dare al lettore, contando sulla sua pazienza ma insieme confidando di avergli reso un servizio utile soprattutto nella prospettiva di una difesa processuale condotta personalmente. E' bene infatti che egli ricordi che

l'udienza di trattazione della causa, della cui data egli riceve comunicazione dalla segreteria della commissione tributaria "almeno trenta giorni liberi prima" della sua celebrazione (art. 31, comma 1), è normalmente officiata "in camera di consiglio", cioè senza la presenza delle parti, le quali di conseguenza danno ad intendere di affidare le proprie rispettive tesi agli atti e ai documenti nel frattempo presentati. Se però una qualsiasi delle parti costituite in giudizio preferisce partecipare all'udienza con un contributo dialettico nel confronto personale con l'altra, è possibile trasformare la forma dell'udienza da segreta, come normalmente è, in pubblica: basta che il promotore rediga una apposita istanza in tal senso, la notifichi a tutte le altre parti che risultino essersi costituite e successivamente la depositi presso la segreteria, il tutto "entro dieci giorni liberi" prima dell'udienza (art. 33, comma 1). Resta da puntualizzare che, quando la legge dispone che un termine si componga di un certo numero di giorni "liberi", essa opta per un calcolo diverso da quello normale perché, in questo caso, nel totale non si computa né il giorno iniziale né quello finale (insomma, fra i giorni liberi ne compare uno in più rispetto alla numerazione abituale).

di Valdo Azzoni